

县级土地利用总体规划修编的若干思考——以招远市为例

常小燕¹, 聂宜民¹, 董晓声¹, 陈敬春², 段瑞军³

(1. 山东农业大学资源与环境学院, 山东 泰安 271018 2. 山东省巨野县水务局 3. 山东省平邑县国土资源局)

摘要: 针对县级土地利用总体规划的性质和编制的指导思想, 认为招远市上一轮总体规划的实施对建设用地指标管理不完善, 不注重耕地质量上的平衡, 与城镇总体规划在用地上的衔接力度不够, 土地利用分区不尽合理, 用途控制难于实现; 提出新一轮土地利用总体规划修编要完善建设用地指标管理, 确保耕地总量稳中有升, 要合理分解规划控制指标, 注重与城镇规划的衔接, 明确土地用途分区。

关键词: 县级; 土地利用; 总体规划

Some ideas of land use integrated planning compilation in county grade

CHANG Xiao-yan et al (Department of Resource and Environment, Shandong Agricultural University, Tai'an 271018, China)

Abstract: In the view of the quality and compilation of land use integrated planning in counties, based on the existing condition of Zhaoyuan town, the problems in the last land use integrated planning were summarized, or so the author pointed that during the last land use integrated planning, the index management of constructive land using was not perfect, the qualitative balance of the cultivated land was not paid attention to, the connection with the town integrated planning was not enough, the land use subarea was not reasonable, and the use control was not realized easily. Then some suggestions were brought forward such as consummating the index management of constructive land using, ensuring the total quantity of the cultivated land elevated based on the immobile condition, disassembling the index of planning control reasonably, paying attention to the connection with the town integrated planning, defining the land use subarea, etc.

Key words: counties; land use; integrated planning

上一轮土地利用总体规划在土地利用和管理中发挥了很大的作用,但在实施中也遇到了许多新情况和新问题。招远是全国土地利用总体规划修编的试点县市,在修编试点工作中,我们探索了解决新问题、新情况和弥补原有规划编制不足之处的方法。

1 明确规划的性质

县级土地利用总体规划是县市级行政区划范围内的经济社会发展的空间性布局规划,这是一项复杂的系统工程,涉及自然、经济、社会和生态等方面^[1]。县级土地利用总体规划与其他层次的区域规划一样,有着共同的基本特点。

1.1 战略性

县级土地利用总体规划一是研究战略性的问题,解决国民经济各部门土地需求和土地供给矛盾,土地利用结构的布局的调整,提出战略性方针、政策和措施。在规划修编中广泛搜集招远的社会经济等材料,紧密结合招远市国民经济和社会发展“十五”计划和远景展望的资料,来给规划修编工作定位。

1.2 地域性

在县级土地利用总体规划中必须深入了解本地的自然地理条件,因地制宜地进行用地布局。招远是闻名全国的“黄金之都”,在资源开采和利用规划上有其地域上的特殊性。

1.3 综合性

县级土地利用总体规划对县域内土地资源实行统一管理,协调农业用地与建设用地矛盾,实现经济社会的可持续发展,不仅安排土地合理使用,而且要对土地进行开发、利用、保护和整治,综合利用土地,获得最佳社会、经济和生态效益。

2 确定规划指导思想

应以科学发展观指导规划的编制,处理好建设用地扩张与农用地保护的关系,尤其是注重协调好城镇工矿建设与耕地保护的关系以及土地可持续利用的问题^[2]。编制中我们具体考虑了以下3方面的问题。

2.1 严格控制建设用地规模

要确定哪些建设用地要保证,哪些则是要加以控制的,哪些建设用地需在近期安排,哪些在远期加以实施。在布局建设时应尽量不占耕地,特别是优质高产的耕地。

2.2 确保实现耕地总量动态平衡

县域建设用地增长与现状耕地减少是必然趋势,要实现耕地总量动态平衡必须合理开发耕地的后备资源,加大土地整理力度,挖掘城镇村和开发区内部存量土地潜力,弥补由于建设用地占用而导致耕地减少的局面,同时还应充分考虑耕地质量。

2.3 创造良好的生态环境质量

在土地利用布局上,一要考虑整体的绿化覆盖率;二要对坡度大于25度耕地逐步实行退耕还林,防止水土流失,提高县域的生态环境质量。

3 上一轮总体规划中存在问题分析

3.1 建设用地指标管理上不完善

上一轮总体规划确定的建设用地指标,在使用及管理中存在不足。截至2003年底,招远及烟台的其余县市区已基本用完建设用地指标。现在增加建设用地,只能买经济不发达地区的建设指标,同时由于指标的粗放式管理,造成了建设用地的粗放式利用,新增的建设用地利用率并不高。

3.2 不注重耕地质量上的平衡^[3]

当前的县级土地利用总体规划在耕地数量上都能体现动态平衡,占补有余,但各地县级土地利用总体规划未对耕地总体质量平衡提出办法和措施,造成耕地质量实际上的下降。因为被占地都是基本建设较好、区位条件较优的肥沃耕地,而补充的耕地或是荒地、盐碱地、滩涂开发而成,或是废沟塘、居民点、交通用地和水利设施等废弃地复垦而成,土质很差。这种只求耕地数量的平衡而不求质的平衡是当前土地利用总体规划中存在的最大问题。

3.3 与城镇总体规划在用地上的衔接力度不够

县级土地利用总体规划必须吸收其他部门规划的内容,把与土地利用变化有关内容反映到土地利用规划方案中,但是,各地普遍在土地利用总体规划修编前就已完成了城镇规划,而城镇规划因没有考虑到土地利用总体规划的用地指标,尤其是占用耕地指标的限制,在用地规模上普遍偏大,占用耕地数量过多,布局散乱,呈外延粗放、随意扩张的用地趋势。

3.4 土地利用分区不尽合理,用途控制难于实现

由于新《土地管理法》对征用农用地有严格的审批规定,许多地方在进行县级土地利用总体规划分区时,将城镇规划控制区划得很大,完全不顾实际发展的需要,而是遵循建设预留地“越大越好”的原则,以免土地规划束缚城镇的扩展。其次,一些县级土地利用总体规划将可能占用的现状耕地规划为园地、林地,以便将来征用农用地时减少审批难度。还有,一些县级土地利用总体规划故意在分区图上模糊建设用地区和农用地区的界限,以便为将来“农转非”开方便之门。另外,大部分县级土地利用总体规划的土地利用分区仅是现状八大类用地划分的翻版,并未按照因地制宜的原则调整各类用地的规模、布局 and 结构,没有发挥土地利用总体规划对土地资源优化重组的作用。

4 规划编制要点

4.1 完善建设用地指标管理

为合理使用新一轮总体规划修编中建设用地指标,我们结合山东省、烟台市及招远市确定的重点建设项目的年度安排,将规划期内的建设用地指标管理具体到规划期内的每一年度,明确了每一年度可利用的建设用地总量,制定了严格的用地制度,每年新增建设用地不得超过本年度的建设用地指标。从而保证了整个规划期内实际建设用地面积不超过规划期的建设用地指标,同时也提高了新增建设用地的利用率。

4.2 确保耕地总量稳中有升,实现耕地总量动态平衡

严格控制非农业用地占用耕地,统筹安排各业用地,以《招远市国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》为指导,以中央11号文件及有关法律法规为依据,进一步落实土地基本国策,按照农地和非农地实行动态管制要求,以保护耕地,严格控制非农业建设用地作为重点,统筹安排各业用地,促进土地资源集约利用优化配置。

要抓好土地后备资源开发规划,进一步加强土地后备资源调查和研究,确保土地后备资源合理开发和高效利用,确保增加耕地不少于非农建设所占耕地面积且符合质量标准,以保证耕地占补平衡有余。

要挖掘存量土地潜力,加大土地整理力度。据招远市耕地后备资源调查,可开发耕地量不能满足耕地总量动态平衡要求。为实现耕地面积总量动态增长,必须加大存量土地潜力挖掘。招远市存量土地挖掘从以下几方面入手:结合小城镇建设逐步提高中心城镇和一般集镇的人口聚集度,压缩自然村分散度,通过居民点归并调整,提高土地利用效率,加快旧镇旧村改造步伐,通过大面积旧镇旧村土地二次开发,既节约土地又提高土地利用效率;结合现代企业制度改革,通过土地置换优化土地利用结构,缓减城镇外延用地需求压力;将分散的乡镇企业逐步向工

业小区转移集中,调整压缩和撤销不符合产业功能定位的用地,提高土地集约利用程度,产生集聚效应,同时加强对关、停、并、转的乡镇企业用地的土地整理;加强基本农田整理;实行县域外开发耕地,可采取异地造田办法,用地部门确实是在县内无法开垦规定数量和质量的耕地,可以缴纳耕地开垦费,由政府统一到县域外耕地后备资源丰富地区开发造田^[5]。

4.3 规划控制指标合理分解

第一,优先满足烟台市重点建设项目用地需求。招远市是烟台市的重要港口城市,要从用地上服从烟台市城市的需要,重点保证基础设施项目建设。第二,县级经济发展用地坚持适度从紧原则。根据各乡镇的综合实力,考虑城镇等级体系,将用地指标具体分解到各乡镇。第三,重点建设中心城镇。农村居民点建设以旧村改造盘活存量土地为主,引导村民向城镇和中心村集中,私人建房原则上不占用耕地,对聚居人口不足200人的自然村,结合现代化的社会主义新农村建设,逐步拆迁至中心村和中心城镇。

4.4 注重与城镇规划的衔接

土地利用总体规划编制必须与城镇规划相衔接,城镇规划要服从土地利用总体规划。在编制土地利用总体规划时,要根据总量控制要求,对行政区域范围内土地全盘考虑^[4]。招远市现已编制城镇规划,由于受到一些因素干扰,规划人口规模、建设用地规模普遍过大,应在规划中根据国家政策和用地标准,在充分协调基础上,确定城镇建设用地规模,划定城镇规划期建设用地范围。

4.5 明确土地用途分区,图文紧密结合,落实地块规划用途

对于土地用途分区,除了分区本身要体现因地制宜的原则,确保土地资源的可持续利用以及发挥土地资源最佳的经济、社会、生态三效益外,还应该对每一分区的范围、界线作详尽说明,在土地利用总体规划的分区图上标出明确清晰的界线并保持图文的完全一致。对于规划期内用途发生变化的地块应作出详尽解析和明确规划用途,并在土地利用总体规划图上醒目地标出。对不按土地利用总体规划确定的用途使用土地的应采取严厉的经济、法律措施加以惩罚并限期改正。县级土地利用总体规划图应与乡镇土地利用总体规划图紧密衔接配合,保持完全一致,同时对一些在县级总体规划图上难于表现清楚的面积较小的地块应在乡镇总体规划图上清晰地绘出,确保每一地块规划用途的实现。

土地用途区划分应与其他部门专项规划相适应,在保证按土地利用总体规划进行平衡和供应用地基础上,通过与有关部门协商共同划分用地区,以提高土地利用规划的实用性。

参考文献:

- [1]董祚继.土地利用规划管理手册[M].北京:中国大地出版社,2002.
 - [2]冯广京,严金明.土地利用总体规划修编的战略思路[J].中国土地科学,2002(4):4-7.
 - [3]黄劲松,周生路.当前县级土地利用总体规划存在问题探讨[J].人文地理,1999(7):44-46.
 - [4]付重林,黄劲松,周生路.试论土地利用总体规划与城镇规划的协调[J].土壤,1999(5):270-273.
- 作者简介:常小燕,女,山东济南人,硕士研究生,研究方向为土地利用规划。

(2004-07-15 收稿 X 编辑)